



WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 stycznia 2024 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Józef Iwulski

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z odwołania J. R.

od decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw
Wewnętrznych i Administracji w Warszawie

o wysokość emerytury policyjnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy i Ubezpieczeń

Spółecznych w dniu 9 stycznia 2024 r.,

skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu

z dnia 26 października 2022 r., sygn. akt III AUa 1764/21,

1. uchyla zaskarżony wyrok i zmienia poprzedzający go wyrok Sądu Okręgowego we Wrocławiu z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. akt VIII U 3828/19 w ten sposób, że przyznaje odwołującemu się prawo do emerytury policyjnej w wysokości obliczonej od dnia 1 października 2017 r. z pominięciem art. 15c ust. 3 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży

Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (jednolity tekst: Dz. U. z 2023 r. poz. 1280 ze zm.);

2. zasądza od organu rentowego na rzecz odwołującego się kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych wraz z odsetkami z art. 98 par. 1¹ k.p.c. tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym oraz przed sądami obu instancji.

UZASADNIENIE

Dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Warszawie (organ rentowy) decyzją z 21 lipca 2017 r. na podstawie art. 15c w zw. z art. 32 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2016 r., poz. 708 ze zm.), ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) oraz na podstawie otrzymanej z IPN informacji Nr[...] z 11 maja 2017 r. ponownie ustalił wysokość emerytury odwołującego się J. R. (odwołujący się) (pkt 1), informując, że od dnia 1 października 2017 r. wysokość miesięcznego świadczenia wraz z przysługującymi wzrostami i dodatkami wynosi 2.069,02 zł, a po potrąceniach 1.716,81 zł (pkt 2). W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji wskazano, że podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 9.530,20 zł, zaś emerytura wynosi 75,00% podstawy wymiaru i wynosi kwotę 7.147,65 zł. W związku z tym, iż powyższa, ustalona wysokość emerytury była wyższa od kwoty 2.069,02 zł tj. przeciętnej emerytury ogłoszonej przez Prezesa ZUS, wysokość emerytury J. R. została ograniczona do kwoty 2.069,02 zł.

Sąd Okręgowy we Wrocławiu wyrokiem z 1 lipca 2021 r., VIII U 3828/19 oddalił odwołanie od powyższej decyzji.

Sąd Okręgowy ustalił, że z dniem 16 kwietnia 1986 r. odwołujący się został przyjęty do MO na okres służby przygotowawczej. W okresie od dnia 24 czerwca 1986 r. do dnia 16 czerwca 1987 r. odwołujący się ukończył S. P. Milicji Obywatelskiej. Odwołujący się w dniu 19 marca 1987 r. złożył wniosek o przeniesienie go do

wydziału B Służby Bezpieczeństwa, motywując wniosek zainteresowaniem pionem „B” tej służby. W dniu 1 kwietnia 1987 r. J. R. został mianowany na stanowisko wywiadowcy wydziału „B”. Wydział „B” gdzie zajmował się działaniami operacyjnymi w tym również obserwacją przestępców. Ukończył kurs „0” obserwacji i kurs podoficerski pionu „B”. W dniu 16 kwietnia 1989 r. odwołujący się został mianowany funkcjonariuszem stałym w związku z upływem okresu służby przygotowawczej. Odwołujący się odbył przeszkolenie na kursie „0” dla nowo przyjętych wywiadowców wydziału „B”.

Z dniem 31 lipca 1990 r. odwołujący się został przyjęty do policji. W dniu 1 stycznia 1991 r. odwołujący się został mianowany na stanowisko młodszego asystenta. Dnia 1 kwietnia 1993 r. odwołujący się został mianowany na stanowisko starszego asystenta. Ukończył kurs aspirancki w specjalności technika operacyjna. W dniu 1 sierpnia 1994 r. odwołujący się został mianowany na stanowisko specjalisty.

W dniu 1 listopada 2004 r. odwołujący się został mianowany na stanowisko kierownika sekcji IV. W dniu 1 czerwca 2012 r. odwołujący się został mianowany na stanowisko Zastępcy Naczelnika Wydziału Techniki Operacyjnej KWP.

Odwołujący się odbył przeszkolenie w zakresie ochrony informacji niejawnych oraz uzyskał poświadczenie bezpieczeństwa upoważniające go do dostępu do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”. Został odznaczony brązowym, srebrnym oraz złotym medalem „Zasłużony Policjant”, a także medalem za długotrwałą służbę.

Z dniem 4 stycznia 2016 r. został zwolniony ze służby w Policji.

Decyzją z dnia 5 lutego 2016 r. ustalono odwołującemu się prawo do emerytury policyjnej od dnia 5 stycznia 2016 r. Następnie, decyzją z dnia 27 lutego 2017 r., KRW [...] o waloryzacji policyjnej emerytury organ rentowy, na podstawie art. 5 ust. 3 i art. 6 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zw. z art. 1, 5-6, 8-9 i art. 12 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 2) (ustawa z 2016 r.) od dnia 1 marca 2017 r. ustalił nową wysokość policyjnej emerytury oraz poinformował, że od dnia 1 marca 2017 r. wysokość miesięcznego świadczenia bez dodatków wynosi 7.116,34 zł. Ponadto wskazano, że

podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 9.530,20 zł oraz, że wysokość emerytury do wypłaty miesięcznie wynosi 5.818,36 zł.

Informacją o przebiegu służby Nr [...] z 11 maja 2017 r. Instytut Pamięci Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu poinformował, że odwołujący się w okresie od dnia 1 kwietnia 1987 r. do dnia 31 lipca 1990 r. pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W ocenie Sądu Okręgowego, odwołujący się pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, służąc w Wydziale „B” SB, co wynikało ze zgromadzonych w sprawie dokumentów, a także zostało wskazane w informacji Instytutu Pamięci Narodowej Nr [...] z dnia 11 maja 2017 r.

Sąd Okręgowy podzielił stanowisko wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 16 września 2020 r., III UZP 1/20, iż kryterium „służby na rzecz totalitarnego państwa” określone w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy powinno być oceniane na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i wolności człowieka.

Sąd Okręgowy wskazał, że zobowiązany był rozważyć nie tyle niezgodność zastosowanych przez organ rentowy przepisów z Konstytucją RP i prawem międzynarodowym, co dokonać oceny prawidłowości dokonanej przez organ rentowy interpretacji pojęcia służby na rzecz totalitarnego państwa z art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd pierwszej instancji uznał, że od strony merytorycznej decyzja organu rentowego ponownie ustalająca wysokość emerytury policyjnej odwołującego się od dnia 1 października 2017 r. jest prawidłowa, ponieważ do odwołującego się może mieć zastosowania regulacja zawarta w artykule 15c dodanym ustawą z 2016 r.

Sąd Apelacyjny we Wrocławiu wyrokiem z 26 października 2022 r., III AUa 1764/21 oddalił apelację odwołującego się od powyższego wyroku Sądu Okręgowego.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że w sprawie ustalono, iż zakres działań podejmowanych przez odwołującego się w okresie od 1 kwietnia 1987 r. do 31 lipca 1990 r. w organach bezpieczeństwa PRL, wskazywał, że odwołujący się pełnił służbę

na rzecz państwa totalitarnego. Odwołujący się pełnił w tym okresie służbę w Służbie Bezpieczeństwa w ramach Wydziału „B” tej służby. Rodzaje podejmowanych przez niego działań zostały wskazane w szczegółowych zakresach obowiązków na zajmowanym stanowisku specjalisty sekcji operacyjnej Wydziału Techniki Operacyjnej. Obowiązki te obejmowały pracę wywiadowczą, co wynikało z opinii służbowych znajdujących się w aktach osobowych. Do podstawowych obowiązków odwołującego się należała praca wywiadowcza, ustalanie kontaktów, prowadzenie obserwacji, wykonywanie nagrań TV, „z zachowaniem tajności prowadzonej obserwacji zarówno przed figurantem, jak i otoczeniem”.

Sąd Apelacyjny uznał, że niniejszej sprawie indywidualna ocena obowiązków wykonywanych przez odwołującego się w ramach Wydziału Paszportów Służby Bezpieczeństwa wskazywała na to, iż odwołujący się pełnił w spornym okresie służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

Sąd drugiej instancji stwierdził, że skoro odwołujący się pełnił w spornym okresie służbę na rzecz totalitarnego państwa, to organ rentowy zasadnie zastosował przy ustaleniu wysokości jego emerytury art. 15c ust. 1-3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie ma decydującego znaczenia, że po 1990 r. odwołujący się podjął pracę w służbach III RP. Nie zmienia to bowiem faktu zasadniczego dla oceny niniejszej sprawy, streszczającego się w stwierdzeniu, że w okresie PRL odwołujący się pełnił od 1987 r. do 1990 r. służbę na rzecz istniejącego wówczas państwa totalitarnego okresu realnego socjalizmu. Rzetelne wykonywanie zadań po dniu 12 września 1989 r., w szczególności z narażeniem zdrowia i życia, może być uwzględnione poprzez wyłączenie stosowania art. 15c ustawy zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy na mocy decyzji wydanej w trybie art. 8a ust. 1 pkt 2 ustawy zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. Odwołujący się może złożyć wniosek o wydanie takiej decyzji w odrębnym trybie, zaś kompetencja w tym zakresie przysługuje ministrowi właściwemu w sprawach wewnętrznych.

Odnosząc się do zarzutu niezastosowania art. 8 ust. 2 w zw. z art. 178 Konstytucji RP, Sąd Apelacyjny wyraził pogląd, że sąd powszechny jest uprawniony do oceny konstytucyjności ustawy, która ma być zastosowana, jeżeli nie istnieją

faktyczne warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Jednak odmowa zastosowanie przepisu ustawy, jako sprzecznego z Konstytucją, jest środkiem ostatecznym i w ocenie Sądu Apelacyjnego wchodzi w grę jedynie wtedy, jeżeli niezgodność przepisu ustawy z Konstytucją jest oczywista. Taka sytuacja nie ma miejsca w niniejszej sprawie.

Stosownie do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w przypadku funkcjonariusza, który pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b, i który pozostawał w służbie przed dniem 2 stycznia 1999 r., emerytura wynosi 0% podstawy wymiaru - za każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa, o której mowa w art. 13b.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, zastosowanie w stosunku do odwołującego się art. 15c ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie może być poczytane na naruszenie przepisów Konstytucji RP. Urzeczywistniając zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), ustawodawca był upoważniony do obniżenia świadczeń emerytalnych za okres służby na rzecz ustanowienia i podtrzymywania poprzedniego reżimu, który nie był ani demokratyczny, ani oparty na rządach prawa. Co się tyczy zasady ochrony praw nabytych, to w konkretnej sytuacji prawodawca może nadać priorytet innym wartościom konstytucyjnym (zasadzie sprawiedliwości społecznej), dla realizacji których ogranicza prawa nabyte. Zdaniem Sądu drugiej instancji zabieg ponownego ustalenia wysokości emerytury, w odniesieniu do odwołującego się, powinien być uznany za odebranie niesłusznie przyznanego przywileju, będącego odzwierciedleniem służby pełnionej na rzecz totalitarnego państwa.

Sąd Apelacyjny odnosząc się do zasady ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji RP) i konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP) stwierdził, że regulacja konstytucyjna nie może być rozumiana w ten sposób, że świadczeniobiorca ma gwarancję pobierania świadczenia w tej samej wysokości, która została określona przy pierwszorazowym przyznaniu świadczenia. Do naruszenia prawa do zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy służb specjalnych PRL doszłoby, gdyby ustawodawca odebrał tym funkcjonariuszom prawa emerytalne albo obniżył je do wysokości poniżej minimum socjalnego, ale to w niniejszej sprawie nie miało miejsca.

Zdaniem Sądu drugiej instancji nie została naruszona zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 2 Konstytucji RP), albowiem odwołującemu się przysługuje w dalszym ciągu emerytura w wysokości nieuchybiającej minimum socjalnemu. Przepis art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy stanowi bowiem, że wysokość emerytury ustalonej zgodnie z ust. 1 i 2 nie może być wyższa niż miesięczna kwota przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W takiej też wysokości odwołujący się pobiera emeryturę po ponownym ustaleniu jej wysokości na mocy zaskarżonej decyzji.

Sąd Apelacyjny nie dopatrywał się, dyskryminującego zróżnicowania uprawnień skarżącego o charakterze majątkowym wynikających ze służby po r. 1990 w stosunku do osób, które nie pełniły służby w okresie PRL i obniżeniu świadczeń emerytalnych należnych skarżącemu z tytułu tej służby, w sposób naruszający zasadę równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji). W ocenie Sądu służba na rzecz totalitarnego państwa stanowi relewantne kryterium różnicujące uprawnienia emerytalne odwołującego się od uprawnień osób, które takiej służby nie pełniły.

Skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego złożył odwołujący się zaskarżając wyrok ten w całości i wnosząc o jego uchylenie i orzeczenie co do istoty sprawy przez zmianę wyroku Sądu Okręgowego przez zmianę zaskarżonej decyzji Dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego MSWiA i stwierdzenie braku podstaw do ponownego ustalenia wysokości emerytury policyjnej przysługującej odwołującemu się i przyznanie mu prawa do emerytury policyjnej w wysokości i na zasadach obowiązujących przed dniem 1 października 2017 r. ewentualnie uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania temu sądowi, pozostawiając mu rozstrzygnięcie o kosztach postępowania oraz zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych.

Skarga kasacyjna została oparta na zarzucie naruszenia przepisów prawa materialnego, a mianowicie:

1) art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że w świetle tego przepisu dla

uznania, że funkcjonariusz pełnił „służbę na rzecz totalitarnego państwa” kluczowe znaczenie ma jednostka organizacyjna, w której funkcjonariusz pełnił służbę, zadania wchodzące w zakres kompetencji tej jednostki, jej przynależność organizacyjna do Służby Bezpieczeństwa, złożenie przez funkcjonariusza wniosku o przyjęcie do służby, „materialistyczny światopogląd” funkcjonariusza oraz jego przynależność do Towarzystwa Przyjaźni Polsko-Radzieckiej;

2) art. 12 ust. 1 w zw. z art. 15c ust. 3 zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy przez dokonanie ich błędnej wykładni polegającej na przyjęciu, że do odwołującego się, który pełnił służbę na rzecz państwa totalitarnego w rozumieniu 13b ust. 1 zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy i jednocześnie nabył prawo do emerytury policyjnej na podstawie art. 12 ust. 1 tej ustawy z tytułu piętnastoletniej wysługi niestanowiącej służby na rzecz państwa totalitarnego, a okres służby pełnionej na rzecz państwa totalitarnego jest jedynie okresem dodatkowym, nie wpływającym na nabycie prawa do świadczenia, należy zastosować mechanizm wskazany w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, polegający na obniżeniu świadczenia odwołującego się do wysokości miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, która to wykładnia stoi w sprzeczności zarówno z celem ustawy z 2016 r. jak i kategorycznym brzmieniem gwarancyjnego przepisu art. 12 ust. 1 zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy oraz pozostaje w kolizji z art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP, podczas gdy prawidłowa, systemowa, prokonstytucyjna i aksjologiczna wykładnia tych przepisów prowadzić powinna do stwierdzenia, że art. 15c ust. 3 zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie ma zastosowania w odniesieniu do funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz państwa totalitarnego, którzy nabyli emeryturę na podstawie art. 12 ust. 1 zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy z tytułu piętnastoletniej wysługi niestanowiącej służby na rzecz państwa totalitarnego, a okres służby na rzecz totalitarnego państwa jest jedynie okresem dodatkowym, nie wpływającym na nabycie prawa do świadczenia;

3) art. 8 ust. 1 i 2 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 2, art. 7 art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP, przez ich niezastosowanie i niedokonanie przez Sąd Apelacyjny kontroli konstytucyjnej art. 15c ust. 3

zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, która powinna prowadzić do odmowy zastosowania tego przepisu, co doprowadziło do obniżenia świadczenia odwołującego się do wysokości miesięcznej kwoty przeciętnej emerytury wypłaconej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i naruszyło zasadę demokratycznego państwa prawa, zasadę równości obywateli wobec prawa, zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa oraz prawo do zabezpieczenia społecznego i prawo własności odwołującego się.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ rentowy wniósł o jej oraz zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym w podwójnej wysokości stawki minimalnej według norm przepisanych, wnioszek motywując nakładem pracy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługiwały na uwzględnienie.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach takich jak niniejsza wypracowane zostało następujące stanowisko w przedmiocie wykładni i stosowania przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zarówno co do kwalifikacji służby jako służby w organach totalitarnego państwa jak i co do zawartych w tej ustawie mechanizmów korygujących wysokość emerytur (por. m. in. wyroki Sądu Najwyższego z 24 maja 2023 r., II USKP 40/23, LEX nr 3568174; z 18 kwietnia 2023 r., I USKP 40/22, LEX nr 3602783; z 16 marca 2023 r., II USKP 120/22, LEX nr 350673, z 12 października 2023 r., III USKP 48/23, LEX nr 3614535).

Po pierwsze, stwierdzenie pełnienia służby na rzecz totalitarnego państwa w okresie od 22 lipca 1944 r. do 31 lipca 1990 r. nie może być dokonane wyłącznie na podstawie informacji Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (kryterium formalnej przynależności do służb), lecz na podstawie wszystkich okoliczności sprawy, w tym także na podstawie indywidualnych czynów i ich weryfikacji pod kątem naruszenia podstawowych praw i

wolności człowieka służących reżimowi komunistycznemu (art. 13b ust. 1 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy).

Po drugie, przy dokonywaniu oceny prawnej służby z perspektywy art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy bierze się pod uwagę przede wszystkim formację, w której pełniona była służba, a także zajmowane stanowisko czy stopień służbowy oraz przebieg służby. Określenie formacji / instytucji (z uwzględnieniem jednostek wymienionych w art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) ma istotne znaczenie z uwagi na to, że zakres i przedmiot ich działalności może *prima facie* potwierdzać, że były one bezpośrednio ukierunkowane na realizowanie charakterystycznych dla ustroju totalitarnego zadań i funkcji i takie zadania wykonywali wszyscy - bez wyjątku - funkcjonariusze służący w danej jednostce organizacyjnej, stanowiący jej strukturę, bez której niemożliwe byłoby wykonywanie przypisanych tej jednostce zadań. Nawet brak po stronie odwołującego się indywidualnych działań bezpośrednio zmierzających do naruszania podstawowych praw i wolności człowieka, samoistnie nie wyklucza takiej kwalifikacji. Skoro art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy łączy służbę na rzecz totalitarnego państwa z samym podjęciem służby w instytucjach i formacjach w tym przepisie wymienionych, to istnieje domniemanie faktyczne (wynikające z informacji o przebiegu służby potwierdzającej służbę w tych jednostkach, uchwała Sądu Najwyższego III UZP 1/20, pkt 60), że służba w nich była służbą na rzecz totalitarnego państwa. Domniemanie to może być obalone w procesie cywilnym. Nie jest jednak tak, że to na organie rentowym ciąży obowiązek udowodnienia (art. 6 k.c. w związku z art. 232 zdanie pierwsze k.p.c.), że dany funkcjonariusz uczestniczył w łamaniu praw człowieka i obywatela. W sytuacji, gdy potwierdzona zostaje służba w instytucjach i formacjach wymienionych w art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, to ciężar dowodu przechodzi na ubezpieczonego.

Po trzecie, prawodawca wprowadził do ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy dwa mechanizmy korygujące wysokość emerytur funkcjonariuszy pełniących służbę na rzecz totalitarnego państwa. Pierwszy z nich "zeruje" tak zwane kwalifikowane lata służby. Drugi zaś obniża wysokość świadczenia do przeciętnej emerytury przysługującej w powszechnym systemie ubezpieczenia. Zdaniem Sądu

Najwyższego sąd ma prawo do zweryfikowania zgodności z Konstytucją RP rozwiązań zawartych w art. 15c ust. 1 pkt 1 i art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy wobec wieloletniej, autodestruktywnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego w sprawach o dokonanie kontroli konstytucyjności art. 13b i art. 15c tej ustawy (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, LEX nr 3353118).

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy przyjął, że "wyzerowanie lat służby" (art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy) jest środkiem proporcjonalnym w stosunku do funkcjonariuszy, których lata służby przypadały przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. W sprawie II USKP 120/22 wyjaśniono, że co prawda jest to rozwiązanie "okrutne" i "nieefektywne funkcjonalnie", jednak nie pozostaje w sprzeczności z przepisami Konstytucji RP. Zgodnie z zamysłem "wyzerowania" lat służby, każdy rok służby na rzecz totalitarnego państwa traktowany jest jako nieistniejący, czyli nie ma żadnego wpływu na wysokość świadczenia. Sprawia to, że im więcej takich "pustych" lat, tym wysokość świadczenia szybciej zbliża się do wysokości najniższej emerytury - gwarantowanej przez art. 18 ust. 2 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy. W przeciwieństwie do rozwiązania przyjętego w art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, "wyzerowanie lat służby" godzi w funkcjonariuszy, których lata służby przypadały przed zmianami zapoczątkowanymi w 1989 r. Dotkliwość tego rozwiązania jest proporcjonalna - w niewielkim stopniu dotyka takie osoby, jak odwołująca się, które tylko kilka lat służyły w PRL. W rezultacie, rozwiązanie to - przez swoją proporcjonalność - wpisuje się w cel promowany przez ustawodawcę. Skutecznie obniża emerytury "osób służących na rzecz totalitarnego państwa". W pewnym sensie dostrzegalna jest również adekwatność tego rozwiązania względem przyświecającego ustawodawcy zamysłu. Wzorzec wpisany w art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy skutecznie zrównuje emerytury policyjne do, lub nawet poniżej, wysokości świadczeń pobieranych przez obywateli prześladowanych przed 1990 r.

Analogiczne do art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy rozwiązanie (obniżające przelicznik służby z 2,6 do 0,7 podstawy wymiaru) zostało już wcześniej wprowadzone do ustawy o zaopatrzeniu

emerytalnym funkcjonariuszy (art. 15b). Trybunał Konstytucyjny uznał je za zgodne z Konstytucją RP (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 24 lutego 2010 r., K 6/09, OTK-A 2010 Nr 2, poz. 15 i z 11 stycznia 2012 r., K 36/09, OTK-A 2012 Nr 1, poz. 3). Dlatego jak wskazał Sąd Najwyższy w powołanym wyroku w sprawie II USKP 40/23, krytyczna ocena art. 15c ust. 1 pkt 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy nie prowadzi do uznania niezgodności tego przepisu z Konstytucją RP, ponieważ nie ma możliwości jednoznacznego zakwalifikowania tego przepisu jako pozostającego w opozycji do wzorców wynikających z Konstytucji RP, zwłaszcza zaś jej art. 2. Natomiast w odniesieniu do drugiego z wymienionych mechanizmów Sąd Najwyższy w wyroku II USKP 120/22 przyjął, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy zawiera mechanizm swoistej "gilotyny" obniżającej wysokość świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy pomyślnie przeszli weryfikację w 1990 r. i w kolejnych latach służyli wolnej Polsce. Obniżenie świadczenia do pułapu przeciętnej emerytury (art. 15c ust. 3), gdy wysokość "ponad" ten wskaźnik została wypracowana po 1990 r.: a) w sposób oczywisty narusza art. 32 ust. 1 ust. 2 Konstytucji RP; b) godzi w art. 64 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP; c) narusza prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP; d) narusza art. 2 Konstytucji RP. Przemawia to za odmową zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy.

W niniejszej sprawie decyzją organu rentowego z 5 lutego 2016 r. ustalono odwołującemu się prawo do emerytury policyjnej. Następnie, decyzją z dnia 27 lutego 2017 r., o waloryzacji policyjnej emerytury organ rentowy, na podstawie art. 5 ust. 3 i art. 6 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w zw. z art. 1, 5-6, 8-9 i art. 12 ustawy z 2016 r. od dnia 1 marca 2017 r. ustalił nową wysokość policyjnej emerytury oraz poinformował, że od dnia 1 marca 2017 r. wysokość miesięcznego świadczenia bez dodatków wynosi kwotę 7.116,34 zł. Ponadto wskazano, że podstawę wymiaru świadczenia stanowi kwota 9.530,20 zł oraz, że wysokość emerytury do wypłaty miesięcznie wynosi 5.818,36 zł. Zaskarżoną decyzją wysokość emerytury została ograniczona do kwoty 2.069,02 zł brutto. W przedmiotowej sprawie w wyniku zastosowania opisanych wyżej mechanizmów odwołującemu się najpierw - na podstawie pierwszego mechanizmu - zmniejszono nieznacznie podstawę wymiaru z 75% do 73,45% z uwagi na "wyzerowanie" okresu

służby, a następnie drastycznie obniżono świadczenia na podstawie drugiego z mechanizmów.

Jak wyjaśniono w powołanym orzecznictwie Sądu Najwyższego, zastosowane w art. 15c ust. 3 ustawy "równanie w dół" ma charakter "ślepy". Dotyczy każdego kto pełnił służbę na rzecz totalitarnego państwa, bez względu na czasowy wymiar tej służby do 31 lipca 1990 r., jak również bez względu na okres służby po 31 lipca 1990 r. Artykuł 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy ma więc właściwości represyjne. Karze finansowo za pełnienie służby na rzecz totalitarnego państwa tych, którzy relatywnie najkrócej służyli totalitarnemu państwu a swój staż emerytalny wypracowali po "upadku" tego reżimu. Ponadto, funkcjonariusze mający taki sam staż służby po 31 lipca 1990 r. mogą mieć prawo do diametralnie odmiennej wysokości świadczenia, w zależności od tego, czy choćby przez jeden dzień służyli na rzecz totalitarnego państwa. Sprawia to, że mechanizm z art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy jest oderwany całkowicie od reguły proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), abstrahuje od powszechnie rozumianego i akceptowanego poczucia sprawiedliwości, które polega na występowaniu racjonalnej adekwatności między czynem a sankcją oraz narusza zasadę równego traktowania ubezpieczonych. Dlatego już w wyroku II USKP 120/22 przyjęto, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy narusza model wyznaczony przez art. 2 Konstytucji RP. W demokratycznym państwie prawa nie mogą korzystać z ochrony rozwiązania normatywne w jawny sposób nierówno traktujące obywateli, które w nieprawidłowy (odwetowy) sposób sankcjonują na gruncie prawa zabezpieczenia społecznego "rozliczenia historyczne".

Sąd Najwyższy wobec nieusprawiedliwionej i destrukcyjnej bezczynności Trybunału Konstytucyjnego (wyroki Sądu Najwyższego: z 9 czerwca 2022 r., III USKP 145/21, OSNP 2022 nr 11, poz. 113; uchwała Sądu Najwyższego z 17 listopada 2022 r., III PZP 2/21, OSNP 2023 nr 3, poz. 25, uchwała składu siedmiu sędziów z 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22), uznał, że art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, z uwagi na jego niezgodność z art. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP, nie może kształtować sytuacji prawnej odwołującego się. Ustalenie wysokości emerytury skarżącego, poczynwszy od dnia 1 października 2017 r., powinno się odbyć bez

zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy, do którego mają również zastosowanie powyższe wywody w kontekście niezgodności jego treści z Konstytucją RP.

Odnosząc powyższe zapatrywania do podstaw niniejszej skargi kasacyjnej, Sąd Najwyższy stwierdza, że art. 13b ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy mógł zostać zastosowany w taki sposób, jak to uczynił Sąd drugiej instancji, to jest w oparciu o informację o przebiegu służby Nr [...] z 11 maja 2017 r. Instytutu Pamięci Narodowej Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz na podstawie analizy akt osobowych i przebiegu kariery zawodowej w tej formacji oraz bez potrzeby ustalenia, czy w trakcie służby odwołujący dopuścił się czynów godzących w prawa i wolności obywatelskie. Z drugiej strony zastosowania nie mógł znaleźć art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (w odniesieniu do wysokości emerytury) jako przepis oczywiście niekonstytucyjny. Skarżący jak to zostało ustalone w stanie faktycznym sprawy w latach 1986 r. - 1989 r. pełnił w rozumieniu art. 13b ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy służbę na rzecz totalitarnego państwa. Natomiast po tym okresie do 4 stycznia 2016 r. nie pełnił służby na rzecz państwa totalitarnego.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, przyjmując, że odwołującemu się przysługuje prawo do świadczeń z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy w wysokości odpowiadającej stażowi ubezpieczeniowemu wypracowanemu po 1989 r. bez zastosowania art. 15c ust. 3 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy (w odniesieniu do wysokości emerytury).

[SOP]

[a!]